

ANTICORRUPCIÓN EN LA REGULACIÓN DEL SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE: ESTUDIO DE CASO PARA COLOMBIA

FRÉDÉRIC BOEHM¹

OLGA ROCÍO BOHÓRQUEZ SUÁREZ²

*“La crisis del agua es una crisis
de gobernabilidad, y la corrupción
es uno de sus factores centrales”.*
Water Integrity Network, 2008

INTRODUCCIÓN

El agua es fundamental para la calidad de vida y para el crecimiento económico de una nación³. Sin embargo, de acuerdo con cifras del programa conjunto OMS/UNICEF de monitoreo del abastecimiento de agua y del saneamiento (2012), a finales del 2010, más de 780 millones de personas (11%) aún carecían

de acceso a fuentes mejoradas de agua potable. Este problema se explica no por la falta de fuentes de agua naturales (si bien esto influye en algunos países), sino principalmente por ineficiencias de las instituciones involucradas y por la falta de políticas públicas adecuadas y de su correcta ejecución (STALGREN, 2006). En particular, la corrupción está estrechamente ligada con una gobernabilidad e instituciones débiles. Transparencia Internacional define la corrupción como “el abuso de un poder delegado (sea público o privado) para obtener ganancias privadas”⁴.

La corrupción en la prestación del servicio de agua potable trae consecuencias negati-

¹ Investigador independiente. frederic.boehm@yahoo.fr

² Estudiante de segundo año de Maestría en Economía, Toulouse School of Economics (TSE), Toulouse, Francia; economista, Universidad del Norte. olguita88@gmail.com

*Los autores agradecen los valiosos comentarios del evaluador anónimo de esta revista.

³ En noviembre de 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas señaló que “el derecho humano al agua (la cual establecen, debe ser suficiente, segura, aceptable, físicamente accesible y asequible para uso personal y doméstico), es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos” (ONU). En 2010, mediante la Resolución 64/292, la ONU reconoce de forma explícita el derecho a acceso de agua y saneamiento como un derecho humano.

⁴ Transparency International: http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq

vas significativas y perjudica principalmente a la población de menores ingresos (PLUMMER, 2008). De acuerdo a cifras del Banco Mundial (como se cita en STALGREN, 2006), en el mundo se pierden cerca del 20 al 40% de las finanzas en el sector de agua por prácticas deshonestas. En el mundo, en promedio un 85% de los hogares que pertenecen al quintil de los ingresos más elevados tienen acceso a agua corriente. Esta cifra desciende a 25% para el quintil de los ingresos más bajos (PNUD, 2006). Las personas de bajos ingresos, que viven en zonas alejadas, donde no tienen conexión a la red de distribución de agua, deben recurrir a proveedores informales, camiones cisterna, puntos de venta desde contenedores y otros mecanismos cuyos precios son más elevados. Se estima que pueden llegar a pagar entre cinco y diez veces más por el agua que los ricos (PNUD, 2006). Esto debido a los intermediarios que vinculan a los hogares no conectados y el servicio público. La presencia de la corrupción en este servicio acrecienta las ineficiencias en su prestación, lo que genera además pérdida de días de trabajo, pues principalmente mujeres y niñas deben dedicarse a la tarea de recolección de agua lo que disminuye su acceso a la educación y las posibilidades de desarrollo y de salir del círculo de pobreza. También incrementa la mortalidad infantil por el aumento de enfermedades transmitidas por el agua no potable⁵.

El servicio de suministro de agua potable presenta ciertas particularidades que lo

diferencian de otros, haciendo que su prestación eficiente requiera de alguna forma de regulación estatal: está sujeto a una estructura de costos subaditivos (CARLTON y PERLOFF, 2005), existen costos hundidos significativos con inversiones específicas, presenta economías de alcance y de escala (UGAZ, 2001) y la demanda es muy inelástica (LEVY y SPILLER, 1996, en GALLARDO, 1999). Estas características convierten al sector de agua potable en un monopolio natural, por lo que se requiere la intervención del gobierno para establecer un marco regulatorio que proteja a los usuarios del posible abuso de posición dominante y de un comportamiento oportunista por parte de los proveedores y que garantice además la viabilidad financiera de las firmas, asegurando la calidad y la distribución equitativa de este servicio. Sin embargo, la regulación también está expuesta a fallas que provienen principalmente de la asimetría de información entre los actores del sector (LAFFONT y TIROLE, 1994), lo que resta eficiencia a las instituciones involucradas y puede dar pie a la aparición de prácticas corruptas. En particular, el poder regulatorio y su potencial para redistribuir rentas económicas puede verse capturado por intereses privados o públicos, o el mismo regulador puede abusar de su posición.

De ahí la necesidad de fomentar la independencia del regulador tanto de la industria regulada como de la política, acompañado de procesos claros de rendición de cuentas por parte del regulador. Al mismo tiempo, una

⁵ En los países en desarrollo, aproximadamente un 80% de los problemas de salud se generan por la falta de servicios apropiados de agua y saneamiento. Esto ocasiona la muerte de cerca de 1,8 millones de niños al año y la pérdida de alrededor de 443 millones de días de escuela (PNUD, 2006).

regulación transparente, efectiva y eficiente del sector puede, a pesar de que esto no sea su objetivo principal, ayudar a reducir los riesgos de corrupción en varios niveles.

Por consiguiente, este trabajo evalúa el marco regulatorio del servicio de suministro de agua potable en Colombia bajo la perspectiva de sus potenciales efectos en la lucha contra la corrupción, teniendo en cuenta su efectividad y aplicabilidad en la práctica. Es importante subrayar que no existe una estrategia anticorrupción explícita en el sector; sin embargo, existen diferentes medidas que buscan reducir los riesgos de corrupción y otras, que a pesar de no haber sido introducidas con este objetivo, sí tienen efectos anticorrupción importantes en el sentido de que ayudan a incrementar la transparencia y la participación. En fin, no se trata de luchar contra la corrupción por el simple hecho de combatirla, se trata de atacar un problema que hace daño a la eficiencia y la efectividad de un servicio vital para el ser humano (BOEHM y LAMBSDORFF, 2009).

1. CORRUPCIÓN Y REGULACIÓN DEL SECTOR DE AGUA – LOS VÍNCULOS

El servicio de suministro de agua potable, por ser un monopolio natural, requiere la intervención del sector público. Anteriormente, con pocas excepciones, eran únicamente empresas públicas las encargadas de esta actividad⁶, pero a partir de los años ochenta se han impuesto diversos esquemas de participación privada. Sin embargo, la responsabilidad esta-

tal no desaparece, y sigue siendo fundamental que el Estado intervenga a través de la regulación –incluso el Estado, bajo estos esquemas de participación privada, debe estar más presente que antes e intervenir activamente en la regulación– (BOEHM, 2005; FINGER y ALLOUCHE, 2002, p. 15; ROSE-ACKERMAN, 1999, p. 86). La regulación económica tiene como objetivo simular condiciones de competencia en un mercado que por su naturaleza no es competitivo (HELM, 1994) y “debe proteger la viabilidad financiera de la empresa para evitar el déficit, mientras que protege a los usuarios contra el poder monopolístico y los abusos de precios y calidad” (BOEHM, 2005, p. 246).

Sin embargo, “el poder monopolístico que se le da al regulador es tan propenso al abuso como el poder de monopolio de una firma” (BOEHM, 2009). Los agentes buscan maximizar su utilidad al incurrir en actos corruptos, y atenderán el bienestar colectivo únicamente cuando coincida con el suyo propio (ARGANDOÑA, 2000, en MARTÍNEZ y RAMÍREZ, 2006). La estructura de la regulación implica además el acceso prioritario de los empleados gubernamentales a la información del sector, lo que les otorga poder de decisión y arbitrio, generando oportunidades para la aparición de la corrupción (BEJARANO, 1996, en MARTÍNEZ y RAMÍREZ, 2006).

Las fallas que impiden una regulación eficiente se derivan principalmente del marco de información insuficiente en el cual se desarrolla (LAFFONT, 1994). CORRALES (2002, p. 9) establece que “el déficit de información

⁶ Los casos de Francia y España son excepciones notables: ahí se conoce la prestación privada del servicio de agua desde hace más de un siglo.

necesaria para el ejercicio regulatorio es una de las principales dificultades para el proceso de construcción de las capacidades regulatorias en el sector de agua potable y saneamiento básico en América Latina”. En un contexto de información imperfecta, “la asimetría de información es un elemento determinante del balance de poder entre el organismo regulador y las agencias reguladas” (JOURAVLEV, 2003, p. 8). Aquí es clave entender que esta misma información asimétrica es la raíz de muchos problemas de corrupción.

El modelo principal-agente-cliente permite estudiar las instituciones en la regulación a través de la explicación de la interacción de varios actores, los cuales tienen diferentes grados de información y deben tomar decisiones que lleven a una asignación de los recursos eficiente y considerada como justa (ESTACHE y MARTIMORT, 1999). Se explica la relación triangular que existe entre un principal (autoridad o institución del gobierno), agente (funcionario o grupo de estos contratado por el principal, en este caso, la agencia reguladora) y el cliente (particular que se relaciona con el Estado). En esta relación, el principal actúa en pro de maximizar el bienestar de la sociedad, y el agente puede desviarse de su función para buscar beneficios privados, ya que tiene poder de discreción sobre el bien o servicio que el principal ofrece o demanda (MARTÍNEZ y RAMÍREZ, 2006, p. 151). El problema principal-agente se da cuando el agente se desvía en la búsqueda de sus intereses personales y no actúa según los intereses del principal (PINDYCK y RUBINFELD, 2004).

Básicamente existen dos problemas principales relacionados con la estructura de asi-

metría de información: el riesgo moral y la selección adversa (JOURAVLEV, 2001b).

El riesgo moral o problema de actividades ocultas se refiere a las variables endógenas que el agente puede modificar discrecionalmente, y el principal no conoce con precisión. Dado que el principal depende del agente, se verá directamente afectado por sus acciones. Por ende, al no tener información plena de las acciones del agente, se enfrenta a una situación de riesgo moral. La selección adversa o problema de la información oculta hace referencia a las variables sobre las cuales el agente tiene más información que el principal, pero que le son exógenas, es decir, que aunque tenga más conocimientos, no puede incidir sobre ellas. Para BOEHM y LAMBSDORFF (2009), la selección adversa es difícil de combatir, puesto que el principal no tiene forma alguna para identificar *ex ante* si el agente que contrata es o no honesto. En cuanto al riesgo moral, dado que se deriva del comportamiento *ex post* del agente, sí existen herramientas de la teoría económica de los incentivos que pueden utilizarse para orientar su comportamiento de acuerdo con los intereses del principal.

En la literatura de la regulación se hace con frecuencia referencia a la relación principal-agente, en la cual el principal es el regulador y el agente es la firma regulada. Sin embargo, este no es el único tipo de relación principal-agente que se da en la regulación. En la provisión de servicios públicos se da la presencia de múltiples principales: hay varios principales, con diversos intereses, entre los cuales se pueden generar conflictos (BESLEY y GHATAK, 2003; ESTACHE y MARTIMORT, 1999). En la regulación, “la definición de los

principales y agentes no es nítida. Según el nivel, un mismo actor puede cambiar de agente a principal o de agente a cliente y viceversa” (BOEHM, 2005, p. 249).

ESTACHE y MARTIMORT (1999) distinguen cuatro actores en la regulación: 1) ciudadanos en general o usuarios del servicio; 2) agentes políticos o poder legislativo; 3) regulador o poder ejecutivo, y 4) empresas reguladas para los cuales, BOEHM (2009) identifica entre ellos cinco niveles de asimetría de información (tabla 1).

En la literatura se proponen distintas estrategias para disminuir la asimetría de información y hacer que las decisiones de los agentes promuevan la integridad del sector. No todos los autores concuerdan en el planteamiento de instrumentos para prevenir y luchar contra la corrupción.

Sin embargo, se identifican dos factores claves que inciden en la eficiencia del regulador: por un lado, la independencia política y de la industria regulada, y por otro, el intercambio de información y la participación pública (PNUD, 2006). La independencia política se refiere a contar con una legislación que establezca una separación entre los poderes del gobierno y el regulador, para que este último no se vea influenciado por intereses políticos que lo desvíen de su labor. La independencia de la industria regulada se refiere a disminuir la presión que con frecuencia ejercen las empresas sobre el regulador por poseer una posición de poder mayor. El regulador debe tener la

TABLA 1. NIVELES DE ASIMETRÍA DE INFORMACIÓN

Nivel de asimetría	Origen de la asimetría
Nivel 1: gobierno y la agencia reguladora	El regulador está en una posición de ventaja en cuanto que posee experticia, conoce las cifras históricas y tiene una mayor información que el gobierno sobre las firmas reguladas.
Nivel 2: dentro de la agencia reguladora, entre expertos y no expertos	Los empleados que manejan la parte técnica, de recolección y contabilización de datos, tienen acceso a información privilegiada que otros funcionarios de la agencia reguladora no conocen o no comprenden.
Nivel 3: regulador y empresas reguladas	Las empresas se encuentran en posición de ventaja en cuanto que conocen su estructura de costos, la demanda del mercado y los aspectos técnicos mucho mejor que el regulador.
Nivel 4: usuarios-civiles/sociedad/medios de comunicación y regulador/gobierno/firmas	Los usuarios y la sociedad civil, tienen la tarea de hacer un control social a la labor de las firmas, el gobierno y el regulador, tarea que se facilita con transparencia en todos los procesos y mecanismos de participación.
Nivel 5: entre firmas reguladas	Las empresas desconocen la forma de actuar de sus rivales, por lo que pueden verse atrapadas en una especie de dilema de prisionero: ser corruptas porque piensan que las otras también lo son, y de no serlo, obtendrán menores beneficios.

autoridad para exigir información a las empresas reguladas e imponerles sanciones por incumplimiento de normas⁷.

⁷ BOEHM (2009) considera que la autonomía del regulador actúa como un “arma de doble filo” en la lucha contra la corrupción: por una parte, es deseable desde el punto de vista de las empresas reguladas, puesto que al no verse

El segundo punto se refiere al intercambio de información y la participación pública. Consiste en la interacción del regulador con los consumidores. El intercambio de información debe ser de doble vía, desde el regulador hacia el público y viceversa. La participación tiene como prerequisite la transparencia del sector: el acceso a datos relevantes. Lo importante de estas medidas es que no sean únicamente un medio de consulta sino que se refuerce la participación ciudadana en la toma de decisiones trascendentales para su calidad de vida⁸.

En cuanto a la lucha contra la corrupción, LAMBSDORFF (2008) considera que esta se puede enfocar desde las reglas o desde los principios, y aplicarse de arriba a abajo (*top-down*) o de abajo a arriba (*bottom-up*). El enfoque desde las reglas tiene como objetivo principal limitar la discreción de los agentes y reprimir su moti-

vación a incurrir en acciones corruptas. Hace énfasis en la importancia de utilizar controles externos para orientar el comportamiento de los servidores públicos. Para esto usa reglas detalladas y leyes formales a fin de reducir las violaciones a la integridad y prevenir la corrupción (OECD, 2009). El enfoque en valores tiene como objetivo establecer un sistema de valores que guíe a los empleados, les indique el comportamiento que se espera de ellos, y les dé las herramientas para manejar conflictos de interés creando un ambiente de transparencia generalizado y sentido de pertenencia hacia la entidad. Este enfoque busca fortalecer la motivación intrínseca de los empleados, aumentar el costo moral de ser corrupto y así fomentar el autocontrol de los servidores públicos (DAVIS, 2004).

El enfoque en reglas trabaja a través de estrategias que generalmente son aplicadas de

influenciadas sus decisiones por el legislador, hay mayor estabilidad en el sector, lo que aumenta la confianza de los inversionistas. Por otro lado, la autonomía también puede facilitar la corrupción en el nivel regulador-empresas reguladas, puesto que el margen de discreción del regulador es mayor, al ser totalmente independiente en la toma de decisiones. Para esto, debe complementarse la independencia con una completa rendición de cuentas. Como afirma UGAZ (2001, p. 9), “No se debe confundir la independencia con la falta de rendición de cuentas”.

⁸ En Porto Alegre, Brasil, se destaca la realización de un presupuesto participativo para el sector de agua, el cual ha permitido el empoderamiento de la ciudadanía y el desarrollo de sentido de pertenencia y compromiso con su responsabilidad como usuarios. Desde 1989, la población civil es quien decide en dónde invertir sus recursos. Las decisiones de inversión se le plantean al municipio, el cual es el proveedor del servicio de agua y saneamiento, y tiene autonomía. Este hace un plan de inversión el cual requiere la aprobación del Consejo del Presupuesto Participativo y será monitoreado por comisiones de esta entidad. Para 1996, después de siete años de aplicada la medida, la cobertura de agua aumentó casi un 20%, hasta alcanzar la cobertura universal (VIERO, 2003). En India se destaca el Slum Networking Project (SNP). Es una alianza entre tres ONG y el municipio. La ONG entrena a la ciudadanía con conocimientos técnicos para que estén en capacidad de realizar seguimiento a la buena ejecución de los proyectos que se empiecen en el sector de agua potable y saneamiento básico. Se evidencia que los contratistas de estos proyectos se sienten vigilados por la comunidad y desisten de hacer ofertas corruptas para el costo de sus obras pues saben que no podrán recuperar dichos costos haciendo construcciones de menor calidad, o a través de otros medios, pues son permanentemente monitoreados (DAVIS, 2004).

arriba a abajo (*top-down*), es decir, son medidas que empiezan a ser aplicadas en los niveles más altos de las organizaciones, motivadas por leyes formales, y que excluyen del proceso de elaboración a los niveles bajos. Por el contrario, el enfoque en valores se identifica más con las estrategias que se orientan de abajo hacia arriba (*bottom-up*). Estas tienen la ventaja de que incluyen a los niveles bajos (un gran porcentaje de los funcionarios) en el proceso de ejecución y aplicación de dichas medidas (LAMBSDORFF, 2008).

El enfoque en reglas está sujeto a que demasiada represión y monitoreo reduzcan la motivación intrínseca de los empleados a ser honestos y a actuar de acuerdo con los intereses de su entidad. “Es posible que no funcione como un complemento al compromiso cívico contra la corrupción, sino más bien lo reemplaza en su totalidad” (LAMBSDORFF, 2008, p. 2)⁹. Para la OECD, una infraestructura de integridad moderna debe tener en cuenta ambos puntos de vista (reglas y valores) y hacer un balance de ellos. Usualmente, los gobiernos adoptan un enfoque en reglas.

Dentro de las estrategias *bottom-up*, Lambsdorff se destaca como uno de los principales autores que promueve este enfoque. Su teoría, la cual ha denominado “el pie in-

visible”, sustenta que se deben proporcionar incentivos para que agentes que son partícipes de actos corruptos se comporten de manera oportunista y denuncien su participación y la de sus contrapartes en este tipo de actividades. Así, “la falta de fiabilidad en las contrapartes corruptas induce a la honestidad y a la buena gobernabilidad, incluso en la ausencia de buenas intenciones” (LAMBSDORFF, 2007, p. 1). De este modo se incrementa el riesgo de incurrir en actos corruptos.

De acuerdo con lo anterior, y siguiendo a BOEHM (2009), para que la regulación esté blindada contra el riesgo de que sucedan actos corruptos, debe llevarse a cabo en un marco de Transparencia y Participación para disminuir las asimetrías de información. Adicionalmente, se deben enviar las señales adecuadas a fin de que los agentes tengan incentivos para comportarse íntegramente, lo cual se logra a través de una adecuada estrategia de rendición de cuentas y una infraestructura de integridad. Así, las estrategias anticorrupción deben ir orientadas en este sentido. Es importante además, que no se queden en el papel, sino que sean, en efecto, implementadas¹⁰. Si bien es necesario elaborar leyes y reglas adecuadas, es muy importante dar el paso y aplicarlas.

⁹ SCHULZE y FRANK (2003), a través de un ejercicio experimental con estudiantes, comprueban la hipótesis de que el incremento de la probabilidad de detección de los actos corruptos disminuye la proporción de individuos que actúan de manera honesta.

¹⁰ LAMBSDORFF (2008, pp. 2-3) encuentra que de los indicadores de Global Integrity 2007, aquellos que tienen en cuenta lo que es de *jure* (que existe en la legislación), muestran una correlación inesperada con el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional. Sin embargo, los indicadores que captan la implementación de *facto* de las medidas anticorrupción, se correlacionan negativamente con dicho índice.

2. LA REGULACIÓN DEL SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE EN COLOMBIA

2.1. El sector de agua en Colombia

Colombia es uno de los países con mayor riqueza hídrica en el mundo (IDEAM, 1999). Sin embargo, esta oferta no es homogénea a lo largo del territorio nacional y coincide que las zonas con gran oferta hídrica son aquellas de baja densidad poblacional, y las regiones más densas tienen un porcentaje menor de agua (MAVDT, 2010).

Según cálculos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), con cifras tomadas de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), en el 2008 los indicadores de cobertura de acueducto en área urbana y rural fueron de 97,6 y 72%, respectivamente (DNP, 2010)¹¹. Esto indica que todavía existe una brecha rural-urbana de un margen de 25,6%.

Para fortalecer el sector, alcanzar las metas de cobertura y mejorar la calidad de prestación del servicio de suministro de agua potable, es necesario tener en cuenta el problema de corrupción que afecta al país en general, y al sector en particular (ver Anexo). En el 2012 Colombia obtuvo un puntaje de 34 en el

Índice de Percepción de la Corrupción¹², en una escala que va de 0 (percepción de muy corrupto) a 100 (percepción de ausencia de corrupción). De acuerdo al Índice de Integridad Global¹³, Colombia obtuvo en el 2011 un puntaje de 80, siendo catalogado en un nivel de desempeño moderado, en una escala de 0 (estrategias anticorrupción muy débiles) a 100 (estrategias anticorrupción fuertes). Con respecto al año 2009, Colombia aumentó 12 posiciones, dejando de ser catalogado como un país con estrategias anticorrupción débiles. Mientras que los niveles de percepción de la corrupción se mantuvieron más o menos iguales durante los últimos diez años, las medidas anticorrupción vigentes y aplicadas en el país son hoy catalogadas como más fuertes, lo que puede atribuirse a las recientes reformas incluidas en el estatuto anticorrupción.

2.2. Estructura de la regulación del sector de agua en Colombia

A partir de la Constitución de 1991 está establecido como deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional. La Ley 142 de 1994 establece la estructura del

¹¹ El indicador se calcula como el número de viviendas con servicio de acueducto, dividido en el número total de viviendas. La cobertura en el área rural incluye soluciones alternativas, específicamente: pila pública, otras fuentes por tubería y pozo con bomba.

¹² Índice construido anualmente por Transparencia Internacional a través de encuestas a expertos y empresarios. Se mide la percepción de corrupción en el sector público de un país Ver: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/>

¹³ Índice realizado por Global Integrity que mide la existencia, efectividad y acceso de la ciudadanía a los mecanismos anticorrupción en un país. Los mecanismos anticorrupción comprenden las políticas públicas, instituciones y prácticas que disuaden, previenen y castigan la corrupción. Para su construcción se tiene en cuenta información de tipo cualitativo y cuantitativo, y se hace énfasis en la diferencia entre *de jure*, es decir, medidas estipuladas legalmente, y *de facto*, lo que se aplica en la realidad. Ver: <http://www.globalintegrity.org/report>

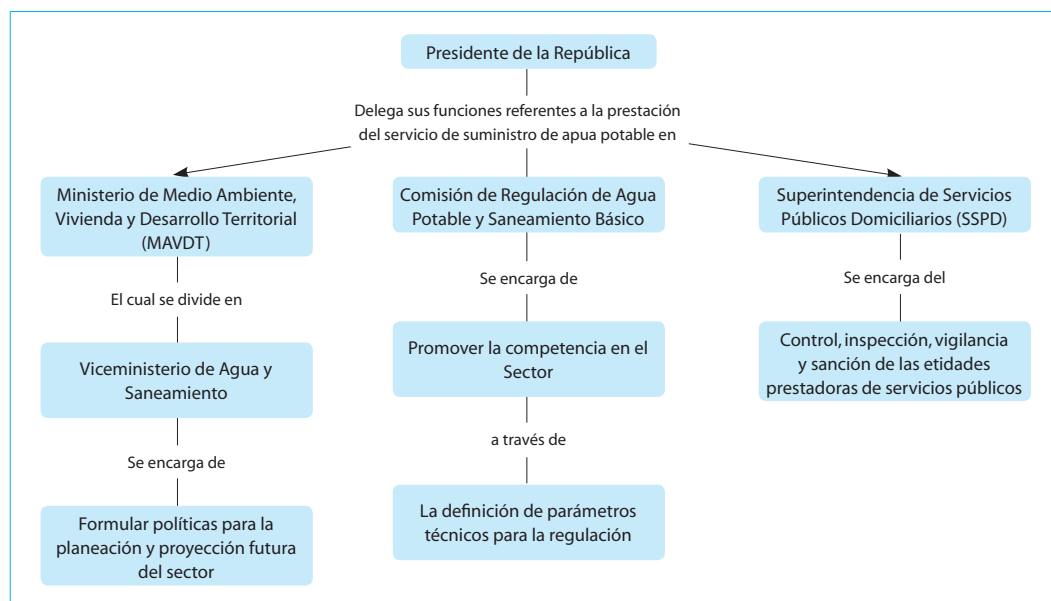
sector de agua potable, define quiénes son los actores involucrados y cuáles son sus funciones (Figura 1).

La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) es la entidad responsable de promover la competencia y regular los monopolios en la prestación del servicio de suministro de agua potable. Se encarga de establecer la fórmula para la fijación de tarifas cobradas por las empresas, establece las normas de calidad que deben seguir las entidades proveedoras de agua, define los criterios de eficiencia y los indicadores de acuerdo

con los cuales la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) evaluará la gestión administrativa, financiera y técnica de las empresas de servicios públicos. Es una unidad administrativa especial, es decir, que tiene independencia administrativa, técnica y patrimonial, adscrita al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT)¹⁴.

La SSPD es una entidad descentralizada de carácter técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial. Ejerce el control, la inspección y la vigilancia de las entidades prestadoras de servicios

FIGURA 1. ESTRUCTURA DE LA REGULACIÓN DEL SECTOR DE AGUA EN COLOMBIA



Fuente: elaboración propia.

¹⁴ Que sea independiente implica que toma sus propias decisiones administrativas, que cuenta con un presupuesto propio y organiza sus ingresos y gastos, y que cuenta con personal técnico capacitado para llevar a cabo sus actividades (Decreto 1905 de 2000). Sobre esto, KRAUSE (2009) afirma que la independencia patrimonial de la CRA es limitada, en cuanto a que por ser una unidad administrativa especial adscrita al MAVDT, su presupuesto hace parte del presupuesto de dicho ministerio y está sujeto a su revisión.

públicos domiciliarios (Agua y Saneamiento, Telecomunicaciones y Energía y Gas Natural). La superintendencia tiene cinco subdirecciones territoriales: Sur Occidente, Occidente, Oriente, Norte y Centro, y una dirección general territorial.

En Colombia, la prestación del servicio de suministro de agua potable es responsabilidad de los municipios (art. 5, Ley 142 de 1994). Esto ha influido en que sea sumamente atomizada, lo que significa que existen demasiados prestadores en el país, con lo que se pierden economías de escala (FERNÁNDEZ, 2004; MALDONADO y FORERO, 2001). Además, esto hace más difíciles las tareas de regulación y control (KRAUSE, 2009). Según cifras de la SSPD (2008), se estima que existen en el país cerca de 13.500 prestadores. De estos, 90% están en la zona rural (12.150) y el resto (1.350) en la zona urbana. De los 13.500 totales, solo 1888 (14%) son visibles para la SSPD, porque están registrados. Un 82% son pequeños prestadores (hasta 2500 suscriptores) y 18% son grandes prestadores (más de 2500 suscriptores). Lo anterior incrementa la complejidad de la tarea del regulador, dificultando y debilitando su labor. Esto, a su vez, aumenta el riesgo de aparición de la corrupción.

2.3. Análisis del marco regulatorio y sus efectos potenciales anticorrupción: una visión de jure y de facto

Un análisis del marco regulatorio que dicta la legislación colombiana es útil para identificar medidas (explícitas e implícitas) que generen un potencial efecto anticorrupción. Sin embargo, esto debe ser complementado

con una profundización de cada norma que permita identificar (en cuanto el acceso a la información lo permita), qué tanto de ellas se efectúa realmente en la práctica. Para el análisis, las normas se clasifican en dos grupos: normas que disminuyen las asimetrías de información y normas que afectan los costos de transacción de ser corrupto.

Normas que reducen la asimetría de información

Esta primera parte del análisis se agrupa en dos categorías: Transparencia y Participación, y se aplica para cinco niveles de asimetría de información. La categoría de Transparencia se basa en el precepto de que el libre acceso a la información disminuye la discreción de los actores, permite una mayor participación y una rendición de cuentas efectiva. Así, en esta categoría se incluyen aquellas medidas que promueven el acceso a la información del sector de manera libre y clara. La categoría de Participación está fundamentada en la idea de que la participación reduce las probabilidades de captura puesto que implica la inclusión de los diferentes grupos de interés en los procesos y las decisiones claves del sector. La transparencia es un requisito para que se pueda ejercer la participación.

Las normas de estas dos categorías son a continuación analizadas en cuanto a sus efectos en la reducción de la asimetría de información para cinco niveles:

- Nivel 1: Gobierno - Regulador
- Nivel 2: Dentro de la agencia reguladora: entre expertos y no expertos

- Nivel 3: Regulador - Empresas reguladas
- Nivel 4: Sociedad - Regulador/Gobierno/ Firms reguladas
- Nivel 5: Entre firmas reguladas

Un sexto nivel de asimetría entre la CRA/ SSPD será comentado posteriormente. Pese a que no se posee mucha información sobre este tema, se busca abrir el interrogante para futuras investigaciones acerca de la posible asimetría de información que existe entre estos

entes y las medidas que existen y que podrían tenerse en cuenta para enfrentar esto.

La tabla 2 agrupa los mecanismos legales que tienen algún efecto anticorrupción en dos grandes grupos: Transparencia y Participación. Cada una de estas normas es evaluada de acuerdo con el nivel de asimetría de información sobre el cual pueden tener un efecto positivo (es decir, disminuir dicha asimetría). Así, por ejemplo, una norma que obligue al regulador a presentar informes de gestión

TABLA 2. TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN SEGÚN NIVELES DE INFORMACIÓN ASIMÉTRICA

	Nivel de asimetría de información				
	1	2	3	4	5
Transparencia					
* La CRA y SSPD deben presentar informes de gestión anuales a los entes de control del Estado: Procuraduría, Contraloría y Contaduría (Cons. Política, arts. 267 y 275), que deben ser de libre acceso a la ciudadanía.	X			X	
* El regulador debe presentar informes de gestión y resultados anualmente al Ejecutivo, el cual debe ser publicado en el portal web (Decreto 2696 de 2004).	X			X	
* La SSPD debe publicar las evaluaciones de gestión y resultados que haga de las empresas prestadoras de servicios públicos (art. 79, Ley 142 de 1994).	X		X	X	X
* La SSPD debe establecer, administrar, mantener y operar el Sistema Único de Información (SUI) para que su presentación al público sea confiable (art. 53, Ley 142 de 1994).	X		X	X	X
Participación					
* La CRA debe llevar a cabo procesos de divulgación y participación para emitir resoluciones de carácter general, fórmula tarifaria y la agenda regulatoria (Decreto 2696 de 2004).			X	X	
* El Comité de Expertos de la CRA podrá invitar a sus reuniones y, dependiendo de los temas que se discutan, a los inviados que ellos decidan (Decreto 2882 de 2007).			X	X	
* En todos los municipios debe existir por lo menos un Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios compuesto por usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales (art. 62, Ley 142 de 1994).				X	
* Los vocales de control, que actúan como representantes de los Comités de Desarrollo y Control Social, tienen asiento en las juntas directivas de las empresas oficiales (art. 27, Ley 142 de 1994).				X	
* Los medios de comunicación son la manifestación de la función social que cumple la libertad de expresión e información, y recibirán protección y apoyo por parte del Estado (art. 76, Ley 190 de 1995, Ley Anticorrupción).				X	
* La Rendición de Cuentas a la Ciudadanía es uno de los instrumentos que las entidades de la Administración Pública pueden desarrollar, para cumplir con la obligación de ejercer su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública (Ley 489 de 1998).	X		X	X	

anuales estaría primero en el grupo de transparencia, puesto que es una norma que tiene como objetivo hacer más claras las acciones de los agentes del sector. Una norma puede afectar más de un nivel de asimetría de información a la vez.

Se evidencia entonces que los niveles de asimetría que más se abordan a través de las medidas de transparencia y rendición de cuentas son, en su orden: el nivel sociedad-regulador/firmas/gobierno, nivel gobierno-regulador y nivel regulador-empresas. Se resalta la importancia de estrategias como el Sistema Único de Información (SUI) y la publicación de las evaluaciones integrales, las cuales reducen positivamente la asimetría en todos los niveles, excepto el nivel 2. La única estrategia que en toda la investigación se identificó afectando el nivel “expertos-no expertos” en el regulador es la rotación de los reguladores (la cual se discute en la siguiente sección). En cuanto al nivel 5, entre firmas reguladas se ve afectado positivamente a raíz de la decisión de la CRA de incorporar el *benchmarking* en su metodología tarifaria¹⁵ (lo cual no se ve reflejado en la tabla 2).

Un nivel de asimetría que no se tuvo en cuenta en la tabla, pero que vale la pena

mencionar y con el cual se quiere plantear un interrogante para futuras investigaciones, es la asimetría entre la CRA/SSPD. Colombia es un caso particular en el cual la regulación y el control son funciones que están divididas entre dos entidades diferentes. Al estipularse la Ley 142 de 1994, se crearon las dos entidades separadas, puesto que se quería que el ente regulador fuera de carácter muy técnico e independiente. Sin embargo, esta medida requiere una muy buena coordinación de funciones entre la CRA y SSPD, puesto que las labores de estas dos están estrechamente interconectadas, y la eficiencia de una influye sobre la otra (ver sección 2.2). Para facilitar esta coordinación se aplican estrategias, como por ejemplo, que la SSPD tenga voz pero no voto en la comisión reguladora. Esto con el fin de tener en cuenta la opinión de la Superintendencia para la toma de decisiones acerca de normas de regulación. La voz de la SSPD tiene un gran peso en el sentido de que sus opiniones y conceptos son tenidos en cuenta para la toma de decisiones importantes¹⁶. Pese a esto, al momento de presentarse diferencias y posiciones encontradas entre estas dos entidades la SSPD puede decir que estos problemas se derivan del hecho de que no tengan voto¹⁷.

¹⁵ Para el segundo periodo tarifario, que inició en el 2004, la CRA usa el método de eficiencia comparativa (DEA) para el cálculo de los costos medios de administración y operación. Calculan un puntaje de eficiencia para los costos administrativos y otro para los operativos, para una muestra de empresas con información suficiente y veraz. Así, se determina un techo al afectar sus costos reales con dicho puntaje. La parte de los costos que supere este techo es ineficiente y no se puede trasladar a los usuarios. Las empresas deben tener en cuenta para el cálculo de sus costos una parte que proviene de esta comparación y otra parte directa, que corresponde únicamente a sus costos, lo que busca reflejar las particularidades en la prestación de servicio que puedan existir (CRA, 2009). Para la nueva metodología tarifaria se quiere aplicar esta metodología de eficiencia para el componente de inversiones.

¹⁶ Información obtenida en entrevista con funcionario de la SSPD.

¹⁷ Información obtenida en entrevista con exfuncionario de la CRA.

Cuando el acoplamiento entre funciones no se da adecuadamente se pueden generar desventajas de dicha separación, tales como: desarrollar posiciones encontradas entre ambas entidades, generar desfases en el tiempo entre la expedición de la regulación, la aplicación de las empresas y el momento en que la SSPD ejerce la vigilancia y control¹⁸.

A continuación se analiza la aplicación de facto de las medidas, por categoría.

- *Transparencia:* respecto a las medidas que pueden tener efectos sobre el aumento de la transparencia en el sector, si bien estas existen en el papel, su aplicabilidad no es la deseada. Por una parte, el SUI, herramienta clave para disminuir la asimetría de información entre prácticamente todos los actores del sector, provee información incompleta que además no es 100% confiable. Adicionalmente, algunos informes que por ley la CRA y la SSPD deben publicar en sus páginas web no están publicados, se encuentran incompletos, o el acceso es de difícil localización para los usuarios. Es el caso del informe de gestión que la CRA debe presentar anualmente al ejecutivo, el cual no se publica en el portal web, o el caso

de las evaluaciones integrales de gestión que realiza la SSPD a las firmas, las cuales se publican de una manera que hace que el proceso de búsqueda sea tedioso, lo que desvirtúa la razón de ser de esta medida como fortalecedora de la transparencia en el sector.

- *Participación:* pese a que existen normas legales que contemplan la creación de instituciones tales como los Comités de Desarrollo y Control Social para fortalecer la participación de todos los entes involucrados, esta participación se ve de facto limitada debido a que “no existe una adecuada apropiación de los espacios participativos por parte de la comunidad” (AMAR AMAR y ECHEVERRÍA MOLINA, 2008, p. 149). FORERO *et al.* (1999, en Amar y Echavarría, 2006, p. 162) encuentran en una investigación para un barrio de la ciudad de Barranquilla, que para una muestra representativa, un 67% no sabe qué son estos Comités, un 73% no sabe si existe uno en su barrio, un 81% no ha participado en los Comités y un 80% no sabe qué hace un vocal de control. Entre las explicaciones para esta baja participación está la falta de información, de organización y de tiempo disponible.

¹⁸ Por ejemplo, en el año 2004, cuando salió la segunda metodología tarifaria de acueducto y alcantarillado, la CRA expide la norma y solo un año después la SSPD establece un sistema para validar ese sistema de costos y ver si la aplicación era correcta, pero las empresas ya llevaban un año aplicando ese método. Otro inconveniente se presenta en cuanto a los indicadores de gestión. La CRA es la que establece los indicadores de gestión y resultados, cuya intención es determinar qué empresas están en un nivel de riesgo alto, que deben tener un seguimiento más cuidadoso por parte de la SSPD. Cuando la norma entró en implementación, la SSPD se encontró con dificultades de no consecución de información, y por ende, dificultades en la construcción de este indicador. Por tanto, estos indicadores no se calculan de acuerdo con los parámetros establecidos por la CRA. Se hace un intento por cumplir la norma, pero en la práctica, la SSPD se vale de otros indicadores para hacer el seguimiento.

Además, en entrevistas a los vocales de control, realizadas en un estudio de Fundesarrollo (2002, p. 49), se evidencia que la percepción de estos funcionarios es que “los comités son efectivos solo en la medida en que sus integrantes estén adscritos a un equipo político”. Adicionalmente, sienten que carecen de los recursos y las herramientas necesarias para ejercer su labor.

Normas que afectan los costos de transacción de ser corrupto

En esta segunda parte se examina el potencial impacto anticorrupción que las normas contenidas en la ley tienen *sobre* los costos de transacción y, por ende, sobre los incentivos de los agentes para incurrir en actos corruptos. Se tienen en cuenta dos categorías: Rendición de Cuentas e Infraestructura de Integridad.

Lo que en esta investigación se entiende por rendición de cuentas se basa en la definición de CAPLAN (2005, p. 2). Para este autor, la rendición de cuentas incluye tres puntos: primero, conformidad entre los agentes, que se refiere a las responsabilidades mutuas adquiridas y lo que se espera del otro. Segundo, transparencia, lo cual requiere que haya documentación disponible sobre las acciones ejecutadas por cada parte, y tercero, responsabilidad, lo cual implica responder por las tareas que han sido asignadas, lo que puede incluir mecanismos de retribución negativos tales como las sanciones. Debido a que la transparencia fue analizada previamente, en esta parte del trabajo se entiende por rendición de cuentas los mecanismos que existen para denunciar y

penalizar los actos de corrupción. Las medidas que fomentan la rendición de cuentas tienen el objetivo de incidir sobre los costos de transacción de llevar a cabo acciones corruptas, puede ser a través de incrementar el riesgo de ser detectado, o aumentando las sanciones por este tipo de acciones. Así, estas estrategias se consideran pertenecientes al enfoque en reglas, por estar fundamentadas en leyes formales y controles externos. La infraestructura de integridad hace referencia a las medidas que a nivel de la organización del regulador (CRA y SSPD) fomentan el autocontrol y la motivación intrínseca a actuar con honestidad. Hace parte del enfoque en valores.

- *Rendición de cuentas:* en Colombia no existe una ley concreta para la protección de denunciantes de casos de corrupción, ni existen programas de indulgencia como tal. Sin embargo, se encuentran leyes relacionadas, como la Ley 734 que establece como responsabilidad de la población civil reportar fallas disciplinarias y crímenes, y como responsabilidad del gobierno ofrecer garantías de protección. Igualmente, la Ley 906 de 2004 (modificada recientemente por la Ley 1312 de 2009), que regula lo que se conoce como “Principio de Oportunidad”, que es la facultad que se le otorga a la Fiscalía para antes de la audiencia de juzgamiento suspender, interrumpir o renunciar a la persecución penal de un acusado por causas entre las cuales se encuentra que el imputado colabore para evitar que el delito se perpetúe, que se realicen otros delitos, o suministre información para desarticular

bandas delincuenciales¹⁹. No obstante, es necesario reforzar la protección efectiva a los denunciantes y desarrollar leyes que protejan a los denunciantes en el sector privado. Adicionalmente, los mecanismos que se requieren para incentivar las denuncias, tales como líneas gratuitas o *links* en página web, necesitan mejorar en cuanto a que el personal habilitado para recibir y dar respuestas no es suficiente, por lo que se evidencia que hacen falta más recursos presupuestales para esta actividad²⁰.

- *Infraestructura de integridad*: en Colombia, la Ley 142 de 1994 contempla medidas que buscan regular problemas como el de la puerta giratoria, el cual consiste en la migración de exfuncionarios de una entidad a otra estrechamente relacionada, como por ejemplo, de la entidad reguladora a las firmas reguladas. Esto no es deseable puesto que facilita la formación de nexos cercanos y hace más probable que se encuentre una contraparte para llevar a cabo actos corruptos. No obstante, un estudio de Global Integrity (2009) señala que el problema en Colombia no es la falta de una regulación para esta problemática, sino la falta de mecanismos que hagan efectivas dichas inhabilidades e incompatibilidades en la práctica. No existe como tal un sistema que monitoree las actividades de los funcionarios

públicos después de que dejan su cargo. Así, el problema de la transferencia de empleados del sector público al privado es considerado como uno de los principales problemas de la administración pública en el país.

Deben destacarse aspectos como el hecho de que exista una legislación que obligue a las entidades del gobierno a tener un Sistema de Control Interno (Ley 87 de 1993), el cual tiene como objetivo que las entidades implementen planes, métodos, principios, normas y mecanismos de evaluación para que sus actividades se realicen de acuerdo con las normas vigentes. Entre estas, se encuentra tener un sistema de identificación de riesgos institucionales, establecer y aplicar Código de Ética y de Buen Gobierno, capacitar a sus funcionarios en materia de ética ciudadana e implementar políticas de manejo de conflictos de intereses.

Al analizar las medidas de control interno se evidencia que para la CRA prima el enfoque en reglas, mientras que la SSPD hace un esfuerzo importante (al menos en el papel) para combinar ambos enfoques, pues además de que son claros al establecer las reglas que deben seguir los funcionarios, se les hace también un llamado a que sean conscientes de la importancia de tener autocontrol en su gestión para alcanzar el cumplimiento de la misión de la entidad a fin de transformar la administración

¹⁹ Además, el Nuevo Estatuto Anticorrupción extendió de forma explícita el principio de oportunidad al cohecho.

²⁰ Basado en la recolección de información (de *jure* y de *facto*) hecha por Global Integrity para la construcción del Reporte de Integridad Global de Colombia. Para acceder a este informe ver: <http://report.globalintegrity.org/reportPDFS/2009/Colombia.pdf>.

pública colombiana y lograr el desarrollo de la sociedad (SSPD, Sistema de Control Interno). Cabe resaltar que se pudo tener una visión más amplia de la infraestructura de integridad de la SSPD, ya que publican todos los documentos explicativos del Sistema de Control Interno, Código de Buena Conducta y Código de Ética en su página web, lo que no hace la CRA. Esto habla de la transparencia de la entidad y de la visibilidad y facilidad de acceso de los funcionarios a los documentos rectores de la integridad en la institución. Debe destacarse, además, que se hace referencia a las estrategias de control interno que cada entidad argumenta aplicar, pero se necesitaría profundizar en la investigación acerca de la aplicación efectiva de dichos sistemas.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La regulación del servicio de suministro de agua potable es el elemento clave para garantizar la eficiencia y la efectividad de la prestación de dicho servicio. Esta debe propender por que no existan prácticas corruptas que le resten eficiencia al sector, y que generen perjuicios sobre las personas, especialmente la población de menores ingresos. Colombia ha cumplido una parte de la tarea en cuanto a establecer una legislación que gobierna específicamente la manera en la que se presta y se debe regular dicho servicio.

La presente investigación permite identificar que la Ley 142 de 1994 es acertada dado que incluye entre sus preceptos estrategias y medidas que propenden por una mayor transparencia y participación. Estrategias como la institucionalización de un Sistema Único de

Información, accesible a todo el público, y de organizaciones como los Comités de Desarrollo y Control, y los vocales de control son prueba de esto. Sin embargo, se encuentra que hay una brecha importante entre lo que se establece en la ley y lo que se cumple en la práctica.

Así, a través de la normatividad que incentiva la participación y la transparencia, el nivel de asimetría que más se busca disminuir es el nivel usuarios-gobierno/regulador. Sin embargo, en la práctica, no toda la información que debería ser de libre acceso a la ciudadanía se encuentra disponible y en términos que realmente faciliten la comprensión y el acceso al común de los ciudadanos. Una visión general del sitio web de la CRA permite evidenciar una organización óptima que repercute positivamente en la transparencia y, por ende, en la participación efectiva de la ciudadanía. La SSPD presenta la información, en ocasiones, de una manera más dispersa y menos completa, lo que dificulta la participación efectiva de los usuarios.

Adicionalmente, se encuentra que los Comités de Desarrollo y Control son una figura participativa que requiere un papel más activo dentro de la regulación, y que necesita que se los dote de los instrumentos y las capacidades necesarios para poder cumplir con su función. Con instrumentos se hace referencia especialmente a capacitaciones y al desarrollo de plataformas de participación.

En la legislación se evidencia también que Colombia ha incluido reglamentaciones importantes, como la obligatoriedad de la existencia de una oficina de control interno en todas las entidades públicas a través del Mode-

lo Estándar de Control Interno (MECI), y existe además un Modelo de Gestión de Ética para las Entidades del Estado. Ambas entidades, la CRA y la SSPD, han asimilado el cumplimiento de estos modelos de manera diferente: La SSPD combina acertadamente en el planteamiento de sus estrategias de control interno el enfoque en valores y el enfoque en reglas, mientras que la CRA se orienta más hacia un planteamiento de estrategias del enfoque en reglas. Si bien ambos enfoques promueven la integridad en el sector, está el riesgo, como lo indica la literatura, que un enfoque basado únicamente en reglas disminuya la motivación intrínseca a ser honestos e íntegros. Sin embargo habría que identificar, de acuerdo con la cultura colombiana, a qué responden más los ciudadanos, si a las reglas o a los valores.

Se destaca el interés del gobierno por desarrollar un nuevo marco legislativo para la lucha anticorrupción. En efecto, en julio de 2011 se aprobó la Ley 1474 de 2011, la cual establece un nuevo estatuto anticorrupción. Si bien su enfoque principal es aplicar penas más severas para los casos de corrupción –aunque lo más importante no sanciones más severas sino aplicar las que ya existen de forma consecuente–, se destacan ideas interesantes como la creación de dos nuevas entidades para la lucha anticorrupción: la Comisión Nacional para la Moralización y la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Anticorrupción, las cuales buscan incentivar la participación civil. Además, se extiende el principio de oportunidad para un caso concreto de corrupción: el cohecho.

Es importante que el regulador establezca alianzas con universidades y entidades locales

para tener una fuente adicional y objetiva de la información sobre las estructuras de demanda de las firmas. Esta estrategia disminuye la asimetría de información a nivel empresas-regulador y empresa-empresa.

En Colombia, la prestación del servicio de suministro de agua potable está sumamente atomizada, con lo que se pierden economías de escala y, adicionalmente, se dificultan las tareas de regulación y control. En este sentido, el regulador se enfrenta a una tarea heroica, en la cual debe luchar por fortalecerse como un ente íntegro y blindarse contra prácticas como el clientelismo y la politiquería, las cuales son frecuente dentro del contexto institucional colombiano. Se requieren, entonces, políticas públicas que organicen el sector de tal manera que se modifique esta estructura, que no es la más eficiente. En este sentido van orientadas las nuevas políticas del Estado conocidas como Planes Departamentales de Agua. Debe entonces trabajarse para que dichos planes sean congruentes con las labores ejercidas por la CRA y la SSPD.

En conclusión, la regulación del servicio de suministro de agua potable tiene una estructura legal con unas buenas bases que promueven la participación, transparencia, rendición de cuentas e integridad; sin embargo, es necesario dar el paso y desarrollar y fortalecer las estrategias que lleven a que se cumpla en la práctica aquello que está en el papel. Solo así podrá realmente constituirse un sector que esté blindado contra los riesgos de corrupción, y que preste un servicio eficiente a la población que le permita el cumplimiento de su derecho al libre acceso a un recurso hídrico de calidad.

REFERENCIAS

- AMAR, J. y ECHEVERRÍA, J. (2006). Participación comunitaria para el control ciudadano de los servicios públicos domiciliarios en el barrio el Bosque del Distrito de Barranquilla. *Revista de Derecho*, 25, 141-189.
- AMAR, J. y ECHEVERRÍA, J. (2008). Participación comunitaria para el control ciudadano de los servicios públicos domiciliarios. *Revista de Derecho*, 29, 129-152.
- ARGANDOÑA, A. (2000). *Sobre la corrupción*. IESE: Universidad de Navarra.
- BEJARANO, J. (1996). Estrategias contra la corrupción. En *Descentralización y Corrupción*. Bogotá D.C.: Fescol.
- BESLEY, T. y GHATAK, M. 2003. Incentives, Choices and Accountability in the Provision of Public Services. *Oxford Review of Economic Policy*, 19, (2), 235-249.
- BOEHM, F. (2005). Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos. *Revista de Economía Institucional*, 7 (13), 245-262.
- BOEHM, F. (2009). Anti-corruption in Regulation: A safeguard for infrastructure reforms. *Competition and Regulation in Network Industries*, 10 (1), 45-75.
- BOEHM, F. y LAMBSORFF, J. (2009). Corrupción y anticorrupción: Una perspectiva Neoinstitucional. *Economía Institucional*, 11 (21), 45-72.
- CAPLAN, K. (2005). Partnership Accountability – Unpacking the Concept, Building partnership for Development (BPD) in Water and Sanitation, Practitioner Note Series. London. Disponible en: http://www.bpd-waterandsanitation.org/bpd/web/d/doc_4.pdf?statsHandlerDone=1
- CARLTON, D. y JEFFREY, P. (2005). *Modern industrial organization*. Boston: Pearson Addison-Wesley.
- Comisión de Regulación de Agua CRA (2009). Quince años de regulación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo. Bogotá D.C., Disponible en: http://www.cra.gov.co/apc-aa-files/32383933383036613231636236623336/Revista_CRA15A_os.pdf
- Constitución Política de Colombia de 1991. / Código Penal de Colombia
- Corporación Transparencia por Colombia (2009). *Riesgos en el proceso de conceptualización y diseño de acueductos y alcantarillado en Colombia: Realidades y Recomendaciones*. Bogotá D.C.: Colección Cuadernos de Transparencia.
- CORRALES, M. E. (2002). *Gobernabilidad de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina, Comité Asesor Técnico de América del Sur (SAMTAC)*. Caracas: Global Water Partnership (GWP).
- DAVIS, J. (2004). Corruption in Public Service Delivery: Experience from South Asia's Water and Sanitation Sector. *World Development*, 32 (1), 53-71.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2010). Estadísticas de cobertura de acueducto y alcantarillado. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=Yr%2FHYNFDhkg%3D&tabid=238>.
- El Tiempo (2010). Tres municipios del Meta aún esperan entrada en funcionamiento del Acueducto del Ariari.
- El Tiempo (22 de junio de 2010). CTI captura a exgobernador del Chocó, William Halaby Córdoba, condenado por corrupción. Bogotá: El tiempo.
- ESTACHE, A. y MARTIMORT, D. (1999). Politics, Transaction Costs, and the Design of Regulatory Institutions. *Policy Research Working Paper 2073*. Washington D.C.: World Bank.
- FERNÁNDEZ, D. (2004). *Sector agua potable, Informes de base. Colombia: Desarrollo económico reciente*

- en *infraestructura (REDI)*. Washington, D.C.: World Bank.
- FINGER, M. y ALLOUCHE, J. (2002). *Water Privatisation. Trans-national Corporations and the Re-regulation of the Water Industry*. London y New York: Spon Press.
- Fundesarrollo (2002). *Los Servicios Públicos Domiciliarios en la Constitución de 1991*. Barranquilla: Fundesarrollo.
- GALLARDO, J. (1999). Disyuntivas en la teoría normativa de la regulación: el caso de los monopolios naturales. Documento de trabajo Pontificia Universidad Católica del Perú, 164, 1-43.
- Global Integrity (2009). *Global Integrity Scorecard: Colombia 2009*. Washington D.C.: Disponible en: <http://report.globalintegrity.org/reportPDFS/2009/Colombia.pdf>
- Global Integrity (2011). *Global Integrity Scorecard: Colombia 2011*. Washington D.C.
- Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH, 2008. Recuperado de: <http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=1060&conID=5134>
- HELM, D. (1994). British Utility Regulation: Theory, Practice and Reform. *Oxford Review of Economic Policy*, 10 (3), 17-39.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) (1999). *Oferta y Demanda del Recurso Hídrico en Colombia*. Chile: VI Jornada del CONAPI.
- JOURAVLEV, A. (2001a). Administración de Agua en América Latina y el Caribe en el Umbral del siglo XXI. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, 27. Cepal Naciones Unidas.
- JOURAVLEV, A. (2001b). Regulación de la industria de agua potable Volumen I: Necesidades de información y Regulación Estructural. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, 36. Cepal, Naciones Unidas.
- JOURAVLEV, A. (2003). Acceso a la información: una tarea pendiente para la regulación latinoamericana. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, 59. Santiago de Chile: Cepal, Naciones Unidas.
- KRAUSE, M. (2009). *The political economy of water and sanitation*. New York and London: Routledge.
- LAFFONT, J. (1994). The New Economics of Regulation ten years after. *Econometrica*, 62 (3), 507-537.
- LAMBSDORFF, J. (2007). *The new institutional economics of corruption and reform: Theory, policy and evidence*. Cambridge MA: Cambridge University Press.
- LAMBSDORFF, J. (2008). The Organization of Anticorruption- Getting Incentives Right. *Discussion Paper of the Economics Faculty of Passau University*, 57, 8, 1-21.
- LEVY, B. y SPILLER, P. (1996). *Regulations, institutions and commitment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ley 80 de 1993, Ley 142 de 1994, Ley 190 de 1995
- MALDONADO, M. y VARGAS FORERO, G. (2001). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. La descentralización en el sector de agua potable y saneamiento básico*. Archivos de economía. Documento 166. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- MARTÍNEZ, E. y MORA, J. M. (2006). La corrupción en la contratación estatal colombiana: una aproximación desde el neoinstitucionalismo. *Reflexión Política*, 8 (15), 148-162.
- MARTÍNEZ C. E. y RAMÍREZ, J. (2006). La corrupción en la contratación estatal colombiana: una aproximación desde el neoinstitucionalismo. *Reflexión Política* 8 (15), 148-162.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) (2010). Recurso Hídrico Colombiano. Recuperado de: <http://www.minam->

- biente.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=1060&cconID=5134.
- OECD (2009). *Toward a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*. Background Document for the Global Forum on Public Governance. París.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2002). Comentario general 15 sobre el derecho al agua. Recuperado de: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/a5458d1d1bbd713fc1256cc400389e94/\\$FILE/G0340229.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/a5458d1d1bbd713fc1256cc400389e94/$FILE/G0340229.pdf)
- Organización Mundial de la Salud (OMS/UNICEF) (2012). *Progresos en materia de agua potable y saneamiento, Informe de actualización 2012*.
- PINDYCK, R. y RUBINFELD, D. (2004). *Microeconomics*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- PLUMMER, J. (2008). Agua y corrupción: una combinación destructiva. En *Informe Global de la Corrupción 2008: corrupción en el sector de agua* (pp. 3-17). Berlín: Transparencia Internacional.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2006). *Informe sobre Desarrollo Humano 2006: Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua*. Nueva York: PNUD.
- ROSE-ACKERMAN, S. (1999). *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press
- RUIZ, E. (2010). Abren proceso de responsabilidad fiscal contra exgerente de empresa de acueducto. *El Tiempo*.
- SCHULZE, G. y BJORN, F. (2003). Deterrence versus Intrinsic Motivation: Experimental Evidence on the Determinants of Corruptibility. *Economics of Governance*, 4, 143-160.
- STALGREN, P. (2006). *Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potencial Reform*. Swedish Water House Policy Brief, 4. siwi.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios SSPD (2008). *Políticas colombianas para el agua potable y el saneamiento básico: experiencias, logros y retos*. Santiago de Chile: Conferencia Regional 2008: Políticas para servicios de agua potable y alcantarillado económicas eficientes, ambientalmente sustentables y socialmente equitativos.
- UGAZ, C. (2001). *A Public Goods Approach to Regulation of Utilities*. Discussion Paper 9. UNU/WIDER.
- VIERO, O. (2003). *Water supply and sanitation in Porto Alegre, Brazil*. Porto Alegre: Water and Sanitation Municipal Department DMAE.
- Water Integrity Network (WIN) (2008). Promover la integridad en el sector del agua. Recuperado de: <http://www.waterintegritynetwork.net/page/2244>

ANEXO. CASOS DE CORRUPCIÓN EN EL SECTOR DE AGUA POTABLE EN COLOMBIA 2010

El sector de suministro de agua potable en Colombia no es ajeno a los casos de corrupción. Durante el 2010 han sido publicados en los medios de comunicación casos de corrupción en los que se ven *envueltos* actores del sector, y que impiden que se lleve a cabo una prestación eficiente de este servicio. Entre los más destacados se encuentran:

- Caso Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. A junio de 2010 y después de un año de investigación, no se ha podido justificar la inversión de 5.500 millones de pesos que debían ser destinados a la presa Cantarrana, la cual regula el caudal de un río para evitar inundaciones en barrios de Bogotá. La Contraloría abrió un proceso de responsabilidad fiscal contra el exgerente de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. (Abren proceso de responsabilidad fiscal contra exgerente de empresa de acueducto, Édgar Ruiz, 2010).
- Caso Acueducto de Ariari (Meta). La construcción de este acueducto en el municipio de Ariari, el cual debía suplir la necesidad de tres municipios del Meta de contar con una fuente de suministro de agua potable para mejorar la calidad de vida de su población, ha sido un proceso complejo. Aunque el acueducto fue inicialmente proyectado con un costo de 45 mil millones de pesos y debía estar completado para 2008, en la actualidad su

costo asciende a 70 mil millones de pesos, su ejecución tiene retraso y aún no se ha culminado. Las versiones de los agentes involucrados son diferentes: el gobernador explica que los sobrecostos se deben a causas naturales, como la inflación y la dinámica de mercado. El gerente de la empresa de servicios públicos del Meta (Edesa) apoya el argumento del gobernador y agrega que los recursos de planeación nacional estuvieron paralizados por más de un año. La Contraloría procede a realizar las debidas investigaciones, sin embargo, el diputado del Meta hace una crítica a la labor de la Contraloría pues considera que esta se ha demorado para presentar su informe, y dice que la razón que alegan es que faltan respaldos documentales para la investigación. Mientras esto pasa, aún hay tres municipios esperando el servicio de acueducto. (Tres municipios del Meta aún esperan entrada en funcionamiento del Acueducto del Ariari, 2010).

- Caso Acueducto de Atrato (Chocó). El exgobernador del Chocó fue condenado a cinco años de cárcel por la Corte Suprema de Justicia por irregularidades en la adjudicación de un contrato de 9 mil millones de pesos para la construcción de un acueducto en Atrato. En el 2002 suscribió el mencionado contrato entregando la obra mediante contratación directa a una cooperativa que estaba supuestamente formada por una asociación de municipios. Este contrato fue declarado nulo porque la cooperativa era particular y no tenía la experiencia para la ejecución de

la obra. El gobernador debía haber convocado una licitación pública. Este alega que no sabía de las irregularidades y que al darse cuenta terminó el contrato. Sin embargo, la investigación encontró que lo tuvo que hacer por la presión de la interventoría que encontró irregularidades. Según el zar anticorrupción, de los recursos que recibió el Chocó entre 1993 y 2005, 36 mil millones fueron a parar en agentes corruptos, mientras que el índice de necesidades básica de Chocó se redujo

solo 1%. El departamento del Chocó presenta una de las situaciones más precarias en materia de cobertura y calidad de agua (CTI captura a exgobernador del Chocó, William Halaby Córdoba, condenado por corrupción, 2010).

Estos casos reflejan falta de transparencia por parte de los entes involucrados en cuanto a la publicación de la información de los contratos, y falta de participación y vigilancia por parte de los entes de control.